



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.05.2022

Dariusz Fundator
Wójt Gminy Białe Błota
Urząd Gminy Białe Błota
ul. Szubińska 7
86-005 Białe Błota

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/074 Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Białe Błota ¹ , ul. Szubińska 7, 86-005 Białe Błota |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Dariusz Fundator, Wójt Gminy Białe Błota ² , od 23 listopada 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich. 2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. 3. Nadzór nad realizacją zleconych usług doradczych i eksperckich. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2020-2021. Badaniem zostaną objęte działania jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie ³ . |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontroler | Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/83/2022 z 10 maja 2022 r. |

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wójta skutkujące określeniem mechanizmów nadzorczych mających na celu zagwarantowanie gospodarnego wydatkowania środków publicznych na usługi doradcze i eksperckie. Stwierdzono jednak przypadki ich nieprzestrzegania. Udzielając zamówień na usługi doradcze i eksperckie pracownicy Urzędu nie naruszali przepisów regulujących tryby wyłaniania wykonawców. Zakres zleconych usług służył wsparciu urzędników w wykonywaniu ich obowiązków lub realizacji zadań na rzecz obywateli. Kontrola wykazała jednak dwa przypadki, w których za wynagrodzeniem zlecono wykonawcom zewnętrznym realizację zadań w wyniku niewykorzystania możliwości zagwarantowanych w ramach innych umów lub zwolnienia z tych zadań jednostek podległych o odrębnym budżecie. Pracownicy Urzędu, w ramach posiadanych kompetencji, nadzorowali wykonanie umów na usługi doradcze i eksperckie oraz umowy zlecenia zawarte z własnymi pracownikami, dopilnowując, aby zlecone umowami usługi zostały rzeczywiście wykonane. Nie we wszystkich przypadkach jednak wykonawcy zostali rzetelnie rozliczeni z realizacji obowiązków umownych. Negatywnie oceniono trzy przypadki, w których nie naliczono kary umownej za naruszenia warunków umów.

NIK pozytywnie ocenia również, iż w Urzędzie dbano o terminową wypłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Stwierdzono jednak, że

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Czynności kontrolne zakończono 30 sierpnia 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

jednemu z wykonawców wypłacono wynagrodzenie nieprzewidziane umową, a trzem w stawkach niższych niż przewidywały to przepisy powszechnie obowiązujące.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.

1.1. W kontrolowanym okresie zasady zlecenia podmiotom zewnętrznym usług, w tym doradczych i eksperckich, oraz rozliczania zawartych w tym zakresie umów regulowały w Urzędzie zapisy zarządzeń Wójta w sprawach:

- regulaminu udzielania zamówień publicznych⁷;
- udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwot obligujących do stosowania zapisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ lub ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹, tj. nr 41/2019 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie regulaminu udzielania przez Urząd Gminy Białe Błota zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro¹⁰, zastąpionego z dniem 1 stycznia 2021 r. zarządzeniem nr 95/2020 z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł¹¹;
- wprowadzenia zasad kontroli zarządczej¹²;
- wprowadzenia instrukcji, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie¹³;
- regulaminu organizacyjnego¹⁴;
- polityki bezpieczeństwa informacji w Urzędzie Gminy Białe Błota¹⁵.

Określono w nich wymogi odnośnie do dokumentowania czynności ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, a także dla zamówień przekraczających określone progi kwotowe, tj. dotyczące: trybu udzielania zamówień, sporządzania i zatwierdzania wniosku o udzielenie zamówienia¹⁶, dokumentowania i zatwierdzania wyniku

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zarządzenie nr 23/2019 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Białe Błota oraz Zarządzenie nr 94/2020 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, dalej: „NPzp”.

¹⁰ Dalej: „Zarządzenie nr 41/2019”.

¹¹ Dalej: „Zarządzenie nr 95/2020”.

¹² Zarządzenie nr 53/2019 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Gminie Białe Błota.

¹³ Załącznik nr 4 do zarządzenia nr SG.1200.27.2016 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Gminy Białe Błota.

¹⁴ Zarządzenie nr 2/2019 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Białe Błota, ze zmianami.

¹⁵ Zarządzenie nr 78/2019 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie aktualizacji polityki bezpieczeństwa informacji oraz aktualizacji rejestru czynności przetwarzania danych osobowych, zastąpione Zarządzeniem nr 99/2020 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 10 grudnia 2020 r.

¹⁶ Określono elementy obligatoryjne wniosku o udzielenie zamówienia (m.in. nazwa zamówienia, termin realizacji zamówienia, wartość szacunkową zamówienia, źródło finansowania, opis przedmiotu zamówienia, proponowane kryteria oceny ofert, proponowane warunki udziału w postępowaniu, a w Zarządzeniach nr 95/2020, 94/2020 i 23/2019 - proponowane istotne postanowienia umowy lub wzór umowy) oraz wyznaczono osoby uprawnione do jego składania i zatwierdzania, a w Zarządzeniach nr 95/2020, 94/2020 i 23/2019 - proponowane istotne postanowienia umowy lub wzór umowy, wskazując m.in., że jest on konieczny w przypadku zamówień o wartości

postępowania, pisemności zlecenia usług¹⁷, weryfikacji treści projektów umów pod kątem prawnym. Z obowiązku dokumentowania sposobu i trybu udzielania zamówień zwolniono przy tym, do dnia 31 grudnia 2020 r., zamówienia o równowartości niższej niż 1 000 euro, a od 1 stycznia 2021 r. zamówienia o wartości niższej niż 5 000 zł.

(akta kontroli str. 24-227, 230)

Przyjęte procedury zakładały akceptację wniosku o udzielenie zamówienia przez Skarbnika w zakresie wstępnej oceny zgodności z planem finansowym oraz Wójta, który w ten sposób wyrażał zgodę na przeprowadzenie postępowania. Nie zawierały jednak – poza wprowadzonymi od 1 stycznia 2021 r. uregulowaniami nawiązującymi do obowiązku wynikającego z art. 83 NPzp¹⁸ – wymogu przedkładania decydentom opisu konieczności zamówienia usługi na zewnątrz, w tym również pod kątem gospodarności takiego rozwiązania i ewentualnej możliwości wykonania zadania przez pracowników Urzędu.

Wójt podał, że nie było i nadal nie ma obowiązku, aby w przypadku wprowadzenia regulaminów wewnętrznych zawierano w nich wymóg przedkładania decydentom opisu konieczności udzielenia zamówienia usługi na zewnątrz. NPzp wprowadziła taki obowiązek tylko dla zamówień przekraczających progi unijne. Wskazał ponadto, że w wielu przypadkach pracownicy merytoryczni dodatkowo w treści wniosku lub załączników zawierali opisy wyjaśniające konieczność i zasadność udzielenia wnioskowanego zamówienia. Podał też, że od początku objęcia urzędu kieruje się przy realizacji wszelkich zadań własnych i zleconych wyłącznie zasadą celowości i gospodarności oraz doborem odpowiednich metod. Zawsze przed zaakceptowaniem wniosku o zamówienie nawet najdrobniejszej usługi dokonywana jest analiza pod kątem możliwości wykonania zadania we własnym zakresie, zasadności zlecenia na zewnątrz z uwzględnieniem stopnia trudności i złożoności wykonania usługi, a także oczekiwanej jakości i osiągniętych efektów oraz czasu realizacji wykonania.

(akta kontroli str. 24-227, 230, 295)

Regulacje wprowadzały również jednoznaczny podział zadań pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi biorącymi udział w procesie zlecenia i rozliczania wykonania usług, przypisując komórkom merytorycznym obowiązki w zakresie sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia, prowadzenia postępowań o wyłonienie wykonawcy dla zamówień o niższych wartościach oraz potwierdzania na dokumentach księgowych wykonania umów, zaś komórce właściwej ds. zamówień publicznych - czynności związane z udzielaniem zamówień o wartościach szacunkowych przekraczających wewnętrznie ustalone progi¹⁹. Zarządzeniami nr 41/2019, 94/2020, 95/2020 komórce właściwej ds. zamówień publicznych powierzono również prowadzenie rejestru zamówień, od 2021 r. w formie elektronicznej. Pozostałe komórki zobowiązano natomiast do przekazywania jej niezbędnych informacji o udzielonych zamówieniach. W odniesieniu do zamówień udzielonych w 2021 r. obowiązku tego nie dopełniono w trzech z dziewięciu przypadków, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

szacunkowej przekraczającej w okresie do 31 grudnia 2020 r. równowartość kwoty 4 000 euro, a po tej dacie – kwotę 5 000 zł.

¹⁷ Wprowadzono wymóg pisemności zamówienia w postaci umowy lub zlecenia, w tym obowiązek zawierania umów w przypadku robót budowlanych oraz zamówień o równowartości co najmniej 4 000 euro w okresie do 31 grudnia 2020 r. oraz 20 000 zł w okresie od 1 stycznia 2021 r.

¹⁸ W załączniku nr 3 do regulaminu udzielania zamówień publicznych wprowadzono obowiązek załączania do wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielania zamówienia analizy potrzeb - w sytuacjach jeżeli jest wymagana.

¹⁹ Do 31 grudnia 2020 r. o wartości szacunkowej stanowiącej równowartość w złotych kwoty 4 000 euro, a od 1 stycznia 2021 r. o wartości szacunkowej przekraczającej kwotę 20 000 zł.

(akta kontroli str. 24-227, 230)

Przyjętymi w Urzędzie procedurami określono również zasady związane z ochroną danych osobowych udostępnianych w związku z realizacją powierzonych zadań. Przewidziano m.in. zawieranie w tym zakresie umów z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą oraz szkolenia i upoważnienia dla wykonawców nieprowadzących działalności gospodarczej, z jednoczesnym obowiązkiem wpisania ich do prowadzonej ewidencji. W dwóch z badanych czterech przypadków wykonawca nieprowadzący działalności gospodarczej po przeszkoleniu nie został wpisany do ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 177-206, 417-422, 529-538)

1.2. W Urzędzie nie przyjęto regulacji w zakresie zasad zlecania usług własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych. Wójt wskazał, że według przyjętej, niepisanej praktyki projekty umów sporządzane były przez osoby odpowiedzialne merytorycznie za zadanie. Umowy zawierane były zgodnie z zapisami Kodeksu cywilnego w formie pisemnej, przynajmniej w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron. W imieniu Gminy umowę zawierał Wójt lub inne osoby uprawnione działające na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Wójta, przy kontrasygnacie Skarbnika gminy, po wcześniejszym zaopiniowaniu treści umowy przez radcę prawnego, zarejestrowaniu umowy i zaangażowaniu środków finansowych w budżecie zgodnie z klasyfikacją budżetową. Wójt wskazał, że przedmiotem umowy nie mogły być zadania wynikające z zakresu zatrudnienia.

(akta kontroli str. 10-11)

1.3. Przyjęte w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej podkreślały wagę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadań, a także zasady optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów²⁰. W zasadach kontroli zarządczej wprowadzonych zarządzeniem Wójta nr 53/2019 pracownikom pełniącym funkcje kierownicze nakazano ciągły nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, skutecznej i efektywnej realizacji. Jak wskazano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej założone progi wymagało akceptacji Skarbnika, Wójta oraz opinii komórki ds. zamówień publicznych. Wprowadzone procedury nie były jednak w pełni przestrzegane, na co wskazują ustalenia w obszarze 2 i 3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli, str. 96, 109, 162-168)

1.4. Dla docelowego ograniczenia liczby umów na specjalistyczne opinie i ekspertyzy, w kontrolowanym okresie m.in. pozyskiwano pracowników z odpowiednim przygotowaniem zawodowym na podstawie art. 22 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²¹, zawierano umowy i kontynuowano porozumienia w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych w formach szkolnych oraz kierowano pracowników na ich wnioski lub z inicjatywy pracodawcy na branżowe szkolenia oferowane w latach 2020-2021 w formach online.

(akta kontroli str. 301, 307)

W Urzędzie, od 20 października 2020 r.²², nie obowiązywały wewnętrzne regulacje w przedmiocie pomocy pracodawcy przy podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Wójt

²⁰ § 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do zarządzenia nr 41/2019, § 1 ust. 3 pkt 2 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 95/2020.

²¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 530.

²² Tego dnia uchylono Zarządzenie nr SG.1200.34.2017 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie dofinansowania do studiów lub kursów pracowników Urzędu Gminy Białe Błota, przewidującego limity dofinansowania do studiów lub kursów w wysokości 30% dla pracowników, których wynagrodzenie przekracza

wskazał, że przepisy prawa pracy jednoznacznie wypowiedają się na temat wspierania pracownika przez pracodawcę w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych, stąd też brak jest podstaw do ustanawiania odrębnych regulacji.

(akta kontroli str. 301, 304-305, 307)

W latach 2020-2021 ze wsparcia pracodawcy przy podnoszeniu kwalifikacji zawodowych skorzystało odpowiednio 54 i 67 pracowników uczestnicząc w 94 i 169 szkoleniach/kursach, których koszty pokrywała Gmina. W okresie tym z jednym pracownikiem zawarto umowę, o której mowa w art. 103⁴ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²³. Dotyczyła ona sfinansowania pełnych kosztów kursu w zakresie tworzenia stron internetowych. Dwóch pracowników kontynuowało ponadto podnoszenie kwalifikacji w ramach porozumień zawartych z Urzędem przed 1 stycznia 2020 r.

W badanym okresie żaden z pracowników Urzędu nie ukończył specjalistycznych studiów doktoranckich ani aplikacji zawodowych. Jeden ukończył studia podyplomowe, lecz uczynił to we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 287-290, 302-303, 308-309, 311-316, 1722)

Wydatki Urzędu na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w latach 2020-2021 wynosiły odpowiednio 62,9 tys. zł i 64,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 287-290, 302, 308)

Badanie pięciu przypadków kierowania pracowników na szkolenia finansowane przez Urząd, w tym objętego ww. umową o ponoszeniu kwalifikacji zawodowych, wykazało, że zakres szkoleń dotyczył zagadnień lub pogłębiania umiejętności niezbędnych na zajmowanych stanowiskach.

(akta kontroli str. 231-286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach²⁴ nie ujęto informacji o trzech²⁵ spośród dziewięciu objętych szczegółową kontrolą zamówień udzielonych w 2021 r., czym naruszono art. 82 NPzp. Ponadto dotyczące powyższych zamówień dokumenty²⁶ nie zostały przekazane Referatowi Zamówień Publicznych i Pozyskiwania Funduszy, czym naruszono odpowiednio § 3 ust. 4 i 7 oraz § 4 ust. 1 załącznika do Zarządzenia nr 95/2020.

Kierownicy komórek merytorycznych przygotowujący zawarcie zamówienia lub zatwierdzający fakturę do podpisu wyjaśnili, że wynikało to z [1] przeoczenia, [2] nieprowadzenia postępowania przez komórkę, a jedynie otrzymania faktury do opisu, ponadto z wielości wykonywanych zadań służbowych w tym okresie.

(akta kontroli str. 343-372, 396, 399, 413-416)

2. W dwóch²⁷ z czterech badanych przypadków, w których w związku z realizacją umowy Urząd udostępniał dane osobowe wykonawcy nieprowadzącemu działalności

dwukrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz 50% dla pracowników, których wynagrodzenie nie przekracza tego progu.

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, dalej: „Kodeks pracy”.

²⁴ Za 2021 r.

²⁵ Tj. dotyczących: [1] sporządzenia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków [2] analizy poprawności w zakresie VAT zadeklarowania przez Urząd Gminy podatku należnego z tytułu zbycia w drodze wyłączenia nieruchomości przeznaczonych pod budowę infrastruktury drogowej w okresie od 01.01.2016 do 30.06.2021 [3] przygotowania projektu procedury podatkowej w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów rozdziału 11 a działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa i przeprowadzenie szkolenia w tym zakresie

²⁶ W postaci faktury lub wniosku o udzielenie zamówienia, czy kopii umowy.

²⁷ dotyczących umów zawartych w 2020 r. z tą samą osobą – przeszkoloną i zapoznaną z Polityką Bezpieczeństwa Informacji obowiązującą w Urzędzie.

gospodarczej, zleceniobiorca nie został wpisany do ewidencji osób, które otrzymały upoważnienie do przetwarzania danych osobowych. Nie wypełniono tym samym obowiązku wynikającego z rozdziału IV pkt 3 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 78/2019 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie aktualizacji polityki bezpieczeństwa informacji oraz aktualizacji rejestru czynności przetwarzania danych osobowych, zastąpionego zarządzeniem nr 99/2020 z 10 grudnia 2020 r. Powyższe spowodowane było nieprzekazaniem informacji o umowie pracownikowi prowadzącemu przedmiotową ewidencję.

Kierownik referatu merytorycznego sprawujący nadzór nad realizacją umowy wyjaśniła, że przyczyną było nieświadome przeoczenie obowiązku.

(akta kontroli str. 177-206, 417-422, 529-538)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż w celu podnoszenia potencjału pracowniczego w Urzędzie zawierano stosowne umowy i kontynuowano porozumienia w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz kierowano pracowników na szkolenia finansowane przez Gminę. Pozytywnie oceniono również wprowadzanie i udoskonalanie regulacji wewnętrznych dotyczących zlecenia usług, w tym doradczych i eksperckich, obejmując tym samym coraz większe obszary mechanizmami kontroli zarządczej²⁸. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z nałożonych procedurami obowiązków.

2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie zawarto 322 umowy cywilnoprawne, które zostały co najmniej częściowo rozliczone do 31 grudnia 2021 r., z tego 105 na obsługę wyborów prezydenckich i sołeckich²⁹, 58 na realizację innych zadań podstawowych własnych i zleconych³⁰, 91 na usługi doradcze i eksperckie³¹, 46 na roboty budowlane³², 22 na zadania pomocnicze³³.

Wydatki poniesione w latach 2020 i 2021 na ich wykonanie wynosiły łącznie odpowiednio 13 726,8 tys. zł i 27 937,9 tys. zł, z tego na usługi doradcze i eksperckie odpowiednio 217,6 tys. zł i 956,3 tys. zł.

Spośród zawartych umów 43 stanowiły umowy zlecenia zawarte z pracownikami Urzędu³⁴. Poniesione na nie w latach 2020-2021 wydatki wynosiły odpowiednio 24,4 tys. zł i 10,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-23)

2.2. W latach 2020-2021 zlecano podmiotom zewnętrznym, w tym osobom fizycznym, realizację usług doradczych i eksperckich, wymagających wiedzy szczególnej. Kontrolą objęto powierzenie w ww. okresie wykonania 20 takich zadań³⁵, polegających na: obsłudze prawnej, doradztwie podatkowym w zakresie podatku od towarów i usług, doradztwie w zakresie podatków lokalnych, doradztwie w zakresie zarządzania długiem Gminy, doradztwie w zakresie polityki budżetowej i finansowej Gminy, opracowaniu procedury podatkowej w zakresie realizacji obowiązków

²⁸ Tj. np. wprowadzono obowiązek dokumentowania szacunkowej wartości zamówienia dla wszystkich zamówień, niezależnie od ich wartości, sporządzania wniosku o zamówienie nawet w przypadku wnioskowania o odstępstwo od procedury.

²⁹ W latach 2020-2021 odpowiednio 100 i 5.

³⁰ W latach 2020-2021 odpowiednio 23 i 35.

³¹ W latach 2020-2021 odpowiednio 43 i 48.

³² W latach 2020-2021 odpowiednio 24 i 22.

³³ W latach 2020-2021 odpowiednio 15 i 7.

³⁴ Z tego 38 w roku 2020 oraz 5 w roku 2021.

³⁵ Ze zleceniem tym wiązało się zaciągnięcie zobowiązania na kwotę 695,2 tys. zł.

wynikających z przepisów rozdziału 11a działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁶, opracowaniu raportu o stanie Gminy, opracowaniu projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, opracowaniu projektu gminnej ewidencji zabytków oraz gminnego programu opieki nad zabytkami, przygotowaniu przez urbanistę projektów decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego, przygotowaniu projektów decyzji o warunkach zabudowy od strony administracyjnej, doradztwie w zakresie branży sanitarnej, sporządzeniu inwentaryzacji przyrodniczej, pełnieniu funkcji inspektora nadzoru. Na ich realizację w okresie do 31 grudnia 2021 r. Urząd wydał 501,0 tys. zł.

Zakres prac służył wsparciu pracowników Urzędu w wykonywaniu ich obowiązków, zapewnieniu właściwego przebiegu inwestycji gminnych oraz realizacji zadań na rzecz mieszkańców. Kontrola wykazała, że potrzeba zawarcia jednego z analizowanych zamówień była wynikiem niewykorzystania możliwości, jakie zagwarantowano w ramach innej umowy. Ponadto jedno zlecenie skutkowało zwolnieniem innego wykonawcy zewnętrznego oraz spółki kapitałowej, której jedynym udziałowcem była Gmina, z obowiązku poprawienia dokumentów, do czego byli zobligowani. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 12-23, 429-431, 432-433, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217)

Spośród 20 poddanych szczegółowej analizie zamówień na usługi, pisemny wniosek o wyrażenie zgody na zamówienie pracownicy Urzędu skierowali do Wójta w 15 sprawach³⁷, przy czym w dziewięciu przyjął on formę wniosku o wyrażenie zgody na odstąpienie od przyjętych w Urzędzie procedur wewnętrznych w przedmiocie wyłaniania wykonawcy. W jednej ze spraw³⁸ wniosku takiego nie sporządzono, co wynikało z jednej strony z pilnej potrzeby udzielenia zlecenia, z drugiej – absencji pracowników, którzy powinni uczestniczyć w sporządzaniu i zatwierdzaniu wniosku, spowodowanej COVID-19. W pozostałych przypadkach nie było obowiązku sporządzenia takiego wniosku z uwagi na niską wartość zamówienia i brak procedur w tym zakresie³⁹.

Wymaganą procedurą wewnętrzną formę wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia zachowano w sześciu z dziewięciu przypadków. Wnioski te zawierały elementy wymagane regulacjami wewnętrznymi, zostały sporządzone i zatwierdzone przez uprawnione osoby. W trzech przypadkach nie dochowano przewidzianych w Urzędzie procedur odnośnie sporządzania wniosku o udzielenie zamówienia, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zlecenie ww. usług w żadnym z 20 badanych przypadków nie było poprzedzone udokumentowaną w formie pisemnej analizą potrzeb i korzyści dotyczącą gospodarności takiego rozwiązania i ewentualnej możliwości wykonania zlecenia przez pracowników Urzędu. Obowiązujące procedury nie wprowadzały takiego wymogu, co szczegółowo przedstawiono w obszarze I niniejszego wystąpienia. W jednym z badanych przypadków, w ramach wniosku o odstąpienie od stosowania procedur wewnętrznych wskazano, że zlecenie usługi na zewnątrz jest relatywnie tańsze niż zatrudnienie dodatkowego pracownika, który przejąłby na siebie takie obowiązki, a usługa proponowanego wykonawcy jest najtańsza. Nie poparto jednak tego żadnymi dowodami ani wyliczeniami.

³⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1540, ze zm.

³⁷ Dokonując ustaleń kierowano się istotą dokumentu, a nie jego nazwą.

³⁸ Dotyczy zlecenia przygotowania projektów decyzji o warunkach zabudowy od strony administracyjnej.

³⁹ Poniżej równowartości 1 000 euro w okresie do 31 grudnia 2020 r. lub 5 000 zł w okresie od 1 stycznia 2021 r.

Przyczynami udzielania zleceń było w siedmiu przypadkach niezatrudnienie w Urzędzie pracownika o niezbędnych uprawnieniach⁴⁰. W czterech przypadkach zlecane na zewnątrz zadania nie zostały przypisane w zakresach obowiązków komórek organizacyjnych i poszczególnych pracowników Urzędu⁴¹. W pozostałych przypadkach nabywane usługi służyły wsparciu urzędników w wykonywaniu ich zadań.

(akta kontroli str. 432-433, 451, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217)

2.3. Wartość szacunkową wszystkich 20 badanych zamówień oszacowano jako nieprzekraczającą progów obligujących do wyłaniania wykonawców w trybach przewidzianych Pzp lub NPzp, tj. do dnia 31 grudnia 2020 r. o równowartości poniżej 30 000 euro, a po tej dacie o wartości poniżej 130 000 zł.

Czynność (sposób) ustalenia wartości szacunkowej udokumentowano w dziewięciu przypadkach, sporządzając protokół lub notatkę, do których załączono dowody będące podstawą wyliczeń. W siedmiu przypadkach nie sporządzono dokumentacji z ustalenia wartości szacunkowej, co było do 31 grudnia 2020 r. dopuszczalne wprowadzonymi w Urzędzie regulacjami dla zamówień o niskich wartościach⁴² lub dla przypadków wyrażenia przez Wójta zgody na odstąpienie od stosowania regulaminu. W pozostałych czterech sprawach czynności ustalania wartości szacunkowej nie udokumentowano, mimo iż taki obowiązek przewidywały procedury wewnętrzne, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z dokumentacji dziewięciu spraw, w których sporządzono protokół lub notatkę z szacowania wynika, że wartość szacunkową ustalano najczęściej w oparciu o rozeznanie rynku, tj. zapytania kierowane do potencjalnych wykonawców, przy czym w większości przypadków (czterech z sześciu) informacji zasięgnięto wyłącznie u wykonawcy, któremu ostatecznie udzielono zamówienia. Stosowanymi metodami szacowania wartości zamówienia były ponadto określenie jej jako ułamka wartości nadzorowanych robót budowlanych lub analiza rynku na podstawie wyników postępowań przeprowadzonych przez inne urzędy w analogicznych sprawach.

(akta kontroli str. 452-453, 529, 534, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 892-898, 935-943, 963-968, 984, 985, 1029-1032, 1127, 1132-1143, 1147, 1187, 1215, 1216-1217)

2.4. W związku z wartością udzielanych zamówień Urząd nie był zobligowany do wyłaniania wykonawców w trybach przewidzianych Pzp lub NPzp. Spośród 20 badanych spraw:

- w trzech przypadkach wykonawców wybrano wszczynając konkurencyjne postępowanie w trybie przewidzianym regulacjami wewnętrznymi;
- w 17 przypadkach wykonawców wybrano bez wszczęcia postępowania dążącego do wyboru spośród ofert złożonych przez konkurujących ze sobą wykonawców, co w czterech sprawach wynikało z przyjęcia we wprowadzonych procedurach założenia takiego sposobu działania w przypadku zamówień o niskich wartościach, a w 13 - z wyrażenia przez Wójta lub jego Zastępcę zgody na odstąpienie od stosowania przyjętych w Urzędzie regulacji. Możliwość taka przewidziana była w obu regulaminach

⁴⁰ Dotyczy zamówień na: [1] zapewnienie obsługi prawnej Urzędu, [2] sporządzanie projektów decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, [3] usługi inspektora nadzoru w branży sanitarnej, [4] usługi inspektora nadzoru w branży elektrycznej, [5] wykonanie ekspertyzy przyrodniczej, [6 i 7] doradztwo techniczne w branży sanitarnej.

⁴¹ Dotyczy zamówień na: [1] doradztwo w zakresie zarządzania długiem (w szczególności zadania tego nie przypisano Skarbnikowi, gdyż nie miał on sporządzonego zakresu obowiązków) [2 i 3] sporządzanie raportu o stanie gminy, [4] sporządzenie gminnej ewidencji zabytków i projektu gminnego programu opieki nad zabytkami.

⁴² Równowartości poniżej 1000 euro do 31 grudnia 2020 r.

dotyczących udzielania zamówień podprogowych i ograniczona do uzasadnionych przypadków. Z rozwiązania tego skorzystano w przypadku wszystkich badanych zamówień dotyczących doradztwa w sprawach podatkowych a dodatkowo w przypadku zamawiania: usług doradztwa w zakresie obsługi długu Gminy, usług obsługi prawnej, sporządzania raportów o stanie gminy, doradztwa technicznego na potrzeby opracowania założeń projektowych inwestycji, wykonania projektów decyzji o warunkach zabudowy, zarówno przez urbanistę, jak i w zakresie postępowania administracyjnego. We wnioskach o wyrażenie zgody na odstępstwo od stosowania procedur wewnętrznych powoływano się najczęściej na wiedzę ekspercką wykonawcy i dobre doświadczenia ze wcześniejszej współpracy. W jednej ze spraw wybór oferty bez wszczęcia procedury konkurencyjnej poprzedzony został rozwiązaniem przez Urząd umowy z wykonawcą wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego z uwagi na niezadowolenie z jakości świadczonych usług.

(akta kontroli str. 432-433, 451, 529-530, 534-537, 841, 912-913, 946-947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1147, 1187-1188, 1215-1217)

W przypadku jednej z badanych spraw – dotyczącej zapewnienia doradztwa prawnego – Wójt zdecydował o zleceniu jednej kancelarii prawnej obsługi zarówno Urzędu, jak i Rady Gminy, mimo wyraźnej dezaprobaty organu stanowiącego dla takiego rozwiązania⁴³. Kancelaria wyłoniona została w trybie niekonkurencyjnym.

(akta kontroli str. 432-433, 451, 1682-1690)

W trzech sprawach, w których wszczęto postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, podjęto działania w celu zapewnienia równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji poprzez sporządzenie zapytania ofertowego opisującego przedmiot i warunki realizacji usługi oraz jego upublicznienie lub wysłanie do kilku potencjalnych wykonawców. Zdefiniowano ponadto warunki udziału w postępowaniu mające na celu wybór zleceniobiorcy posiadającego niezbędne kwalifikacje i/lub doświadczenie. Weryfikacja ich spełnienia polegała na wprowadzeniu obowiązku załączenia do oferty kserokopii uprawnień, zaświadczeń o przynależności do samorządów zawodowych lub rekomendacji wykonanych usług lub złożenia stosownego oświadczenia w tym zakresie. W przypadku postępowań prowadzonych przez komórkę właściwą ds. zamówień publicznych oferty były również badane pod kątem rażąco niskiej ceny. Wyboru ofert dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami – we wszystkich przypadkach kierując się wyłącznie ceną oferty.

(akta kontroli str. 1147, 1169-1188, 1216-1217, 1229-1239)

2.5. W okresie tym z własnymi pracownikami Urząd zawarł 43 umowy cywilnoprawne, 38 w roku 2020 i pięć w roku 2021. Wszystkie umowy z 2020 r. związane były z wyborami na urząd Prezydenta RP. Spośród umów zawartych w 2021 r. trzy dotyczyły dodatkowych wyborów sołeckich, dwie – prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego programu „Czyste Powietrze”.

Badanie 15 z ww. umów o łącznej wartości 38,6 tys. zł, w tym dwóch dotyczących realizacji zadań w ramach programu „Czyste Powietrze”, 12 na organizację i przeprowadzenie wyborów prezydenckich⁴⁴ i jednej związanej z przeprowadzeniem wyborów sołeckich wykazało, że:

⁴³ Wyrażonego uchwałą nr RGK.0007.17.2018 Rady Gminy Białe Błota z 29 stycznia 2019 r. w sprawie stanowienia o kierunkach działania Wójta.

⁴⁴ Umowy: nr 19/zlec/2020 i 66/zlec/2020 na pełnienie funkcji koordynatora gminnego obsługi informatycznej, 17/zlec/2020 i 70/zlec/2020 na przygotowanie spisu wyborców, 68/zlec/2020 i 16/zlec/2020 na przygotowanie siedzib obwodowych komisji wyborczych, 18/zlec/2020 i 69/zlec/2020 na przygotowanie spisu wyborców, 20/zlec/2020 i 65/zlec/2020 na wykonywanie pracy polegającej na pełnieniu funkcji koordynatora wyborczego, nr 15/zlec/2020 i 74/zlec/2020 na pełnienie dyżuru w ewidencji ludności w dniu głosowania..

- zlecenie zadań uzasadnione było merytoryczną przydatnością wykonanych czynności dla realizacji zadań gminy, w tym zleconych oraz przyjętych na podstawie porozumienia z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu⁴⁵, na które to zadania (inne niż własne) Gmina otrzymywała dodatkowe środki w formie dotacji;
- każdorazowo umowę w imieniu Gminy zawierał Wójt lub Zastępca Wójta;
- w przypadku czterech umów część zadań wykonywana była w godzinach pracy, co w pierwszym przypadku (dwóch umów) wynikało z narzuconych terminów ogólnopolskich testów w ramach przygotowania do wyborów i jak wyjaśnił Wójt – nie kolidowało z realizacją zadań w ramach stosunku pracy, w drugim – było odrabiane przez pracownika;
- w przypadku dwóch umów zakres wykonywanych czynności był zbieżny z zakresem zadań realizowanych w ramach stosunku pracy, co polegało na tym, że – jak wyjaśnił Wójt - punkt konsultacyjno-informacyjny programu Czyste Powietrze prowadzony był w czwartki w godzinach od 14:00 do 15:30 w ramach stosunku pracy, a po tej godzinie – w ramach umowy zlecenia. Stawka godzinowa z tytułu realizacji zadań wykonywanych w ramach umowy zlecenia była około dwukrotnie wyższa od stawki wynikającej z umowy o pracę, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

akta kontroli str. 12, 1340, 1343-1545, 1656)

2.6. W latach 2020-2021 nie zatrudniano w Urzędzie na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników lub asystentów, ani też innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy (np. doradcy zarządu, osoby na tzw. kontraktach menadżerskich).

(akta kontroli str. 11)

2.7. Tematyka zlecenia usług doradczych i eksperckich przez Urząd nie była w latach 2020-2021 przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Jako nierzetelne NIK ocenia działania pracowników Urzędu, które nie doprowadziły do uzyskania w ramach umowy RZP.272.45.2020 porady w przedmiocie prawidłowości bieżących rozliczeń Gminy w zakresie opodatkowania VAT transakcji wyłączenia nieruchomości przeznaczonych pod budowę infrastruktury drogowej.⁴⁶ Skutkowało to zaplaceniem w listopadzie 2020 r. podatku według stawki 23% (tj. 221,7 tys. zł), a następnie zawarciem z tym samym doradcą podatkowym, w październiku 2021 r., odpłatnej umowy na odzyskanie nienależnie zapłaconego ww. podatku, z dodatkowym dla niego wynagrodzeniem stanowiącym m.in. 15% podatku, który będzie możliwy do skorygowania w oparciu o zastosowanie się do rekomendacji doradcy, co NIK ocenia jako działania niegospodarne w tym zakresie.

Ustalono, że mimo otrzymania przez Urząd decyzji ustalającej odszkodowanie za wyłączenie połowie września 2020 r., a wpłaty na konto - 14 października 2020 r., pracownicy Urzędu dopiero 3 i 13 listopada 2020 r.⁴⁷, skierowali do doradcy

⁴⁵ Dalej: „WFOŚiGW”.

⁴⁶ prawo do uzyskania porady w zakresie bieżących rozliczeń Gminy w podatku VAT, w tym konsultacji dotyczących ustalenia czy dana czynność podlega opodatkowaniu VAT i określenia właściwej stawki dla wskazanych przez Urząd czynności wynikało z § 1 ust. 1 lit. a umowy RZP.272.45.2020.

⁴⁷ tj. odpowiednio na 22 i 12 dni przed terminem złożenia deklaracji w podatku od towarów i usług.

podatkowego zapytanie, a następnie ponaglenie o rozliczenie transakcji w zakresie VAT. 13 listopada 2020 r. doradca podatkowy wystąpił o udzielenie informacji niezbędnych do wydania opinii. Nie zostały mu one jednak przekazane, a czynność zbycia opodatkowano VAT w całości według stawki 23%.⁴⁸

Wójt wyjaśnił, że umowa z 22 października 2021 r. ma szerszy zakres przedmiotowy niż umowa RZP.272.45.2020, tj. obejmuje także inne okresy rozliczeniowe. W czasie obowiązywania umowy RZP.272.45.2020 Gmina nie była w stanie ustalić dokładnego (istotnego z perspektywy podatkowej) stanu faktycznego w odniesieniu do nieruchomości objętych wyłączeniem. Gmina ostrożnościowo, w tym z uwagi na niejednolite orzecznictwo i interpretacje, wykazała VAT należny 23% z tytułu transakcji wyłączenia nieruchomości z 2020 r. aby nie wpędzać się w ewentualne zaległości w podatku oraz tzw. sankcję w VAT. Z uwagi na wartość transakcji i rekomendacje doradcy, zdecydowano, aby powrócić do tematu w ramach umowy z października 2021 r. – kompleksowo obejmującej zagadnienia wyłączeń w Gminie. Ponadto umowa RZP.272.45.2020 przewidywała wynagrodzenie za sukces, analogicznie jak umowa z 22 października 2021 r. w przypadku odzyskania przez Gminę przy asyście i rekomendacji doradcy nadpłaconego VAT z tytułu wyłączeń. Gmina ponosiłaby analogiczne koszty wynagrodzenia doradcy. W kwestii wystąpienia do doradcy z pismem dopiero 13 listopada 2020 r. Wójt wskazał, że wynikało to z sytuacji organizacyjnej Urzędu, który realizował swoje zadania w reżimie ograniczeń i obostrzeń nałożonych w związku z pandemią COVID-19.

NIK zauważył, że będący w dyspozycji Urzędu operat szacunkowy sporządzony na potrzeby wyceny wyłączeniowych nieruchomości dostarczał wymaganych przez doradcę podatkowego informacji o objęciu działek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz istniejących na działkach naniesieniach. Uzupelnienie tych danych o informacje o ewentualnie wydanych decyzjach o warunkach zabudowy umożliwiłby wypowiedzenie się na temat opodatkowania VAT zbycia dziewięciu działek niezabudowanych i nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, oznaczonych w analizie sporządzonej w marcu 2022 r. jako „grupa 1”⁴⁹, co oznaczałoby wykazanie podatku VAT należnego mniejszego o ok. 14,1 tys. zł. Na podstawie umowy RZP.272.45.2020 doradcy podatkowemu nie przysługiwało wynagrodzenie za sukces w odniesieniu do rozliczenia wynikającego z faktury, w której opodatkowano otrzymane odszkodowanie. Zastrzeżone ono zostało dla sytuacji doradztwa w zakresie zmniejszenia VAT należnego wynikającego z zastosowania się do rekomendacji doradcy. Przedmiotem usługi w odniesieniu do odszkodowania otrzymanego przez Gminę w październiku 2020 r. powinna być natomiast porada dotycząca bieżącego czyli pierwotnego rozliczenia w VAT, a zatem w zakresie określenia a nie zmniejszenia VAT należnego. O zmniejszeniu VAT należnego można bowiem mówić dopiero w sytuacji korygowania wcześniejszych rozliczeń lub podjęcia rekomendowanych działań w celu optymalizacji podatkowej. W przedmiotowej sprawie żadna z nich nie miała miejsca. Gmina nie zastosowała się do rekomendacji doradcy, lecz zgłosiła problem do oceny czy dana transakcja powinna zostać opodatkowana.

(akta kontroli str. 611-772, 1557-1558, 1633, 1674-1675, 1720)

2. W dniu 23 marca 2021 r. zlecono podmiotowi zewnętrznemu przygotowanie raportu o stanie gminy za rok 2020 nie wymagając, aby odpowiadał on wymogom uchwały nr RG.0007.107.2020 Rady Gminy Białe Błota z dnia 31 grudnia 2020 r.

⁴⁸ Fakturę VAT wystawiono 13 listopada 2020 r.

⁴⁹ Dla których decyzją przyznano odszkodowanie w kwocie 75,3 tys. zł.

w sprawie określenia szczegółowych wymogów Raportu o stanie Gminy Białe Błota. Skutkiem powyższego odebrany za kwotę 17,6 tys. zł raport nie zawierał informacji o 48 zakresach wskazanych w uchwale, a w odniesieniu do 19 zawierał je jedynie częściowe. Brakowało m.in.: opisu wieloletniej prognozy finansowej, planu gospodarki niskoemisyjnej, wniosków z realizacji ostatnich raportów odnoszących się do programu ochrony środowiska, programu wspierania rodziny, programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, programu przeciwdziałania narkomanii, informacji o odsetku decyzji zaskarżonych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, odsetku decyzji uchylonych, informacji o skargach na akty wydane przez organy gminy.

Wójt wyjaśnił, że opracowanie raportu o stanie gminy za 2020 rok według wymogów uchwały nr RGK.0007.107.2020 było niemożliwe do wykonania z uwagi na liczne błędne zapisy w uchwale, w tym wykraczające poza przepisy ustawowe. Wskazał, że zwrócił się do wykonawcy z zapytaniem o możliwość opracowania raportu z uwzględnieniem wymogów określonych w uchwale, jednak firma odmówiła z uwagi na liczne nieprawidłowości w zapisach tej uchwały. Zaproponowała również za dodatkową opłatą przedstawienie opinii prawnej w zakresie tejże uchwały. Mając świadomość błędnych zapisów zrezygnowano z zawarcia umowy w przedmiocie wydania opinii prawnej, a będąc świadomym obowiązku wynikającego z art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰ podjęto decyzję o zleceniu opracowania raportu według bloków tematycznych przyjętych w roku 2020, jednak rozszerzając raport o niektóre informacje wynikające z wymogów uchwały. Wójt podał, że analizując uchwałę RGK.0007.107.2020 należy wskazać, że wykaz informacji, które miałyby zawierać raport dotyczył: danych ogólnie dostępnych, zamieszczanych w BIP⁵¹, informacji, którymi wójt na dzień sporządzenia raportu nie dysponuje⁵², informacji o nierealizowanych przez gminę zakresach działań⁵³, informacji⁵⁴ wykraczających poza ustawową delegację art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto wskazał na nieprecyzyjne sformułowane zakresy informacji. Podał również, że radni pomimo wielu odstępstw od zapisów uchwały, nie wnosili uwag do ich braku, a podczas posiedzenia komisji rewizyjnej i krótkiej prezentacji raportu wręcz stwierdzili, że w tym wydaniu raport im się podoba.

(akta kontroli str. 880-911, 1561-1563, 1724-1732)

NIK wskazuje, że raport o stanie gminy jest instrumentem kontroli działalności organu wykonawczego przez radę gminy. Treść raportu ustawa o samorządzie gminnym określa w sposób ogólny. Zgodnie z art. 28aa ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ma on stanowić podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim. Na podstawie art. 28aa ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy przyznano możliwość zdefiniowania przedstawienia jakich informacji oczekuje. Rada Gminy Białe Błota z tego uprawnienia skorzystała przyjmując 31 grudnia 2020 r. uchwałę RGK.0007.107.2020 i do realizacji tej uchwały Wójt jest zobowiązany. Zgodnie z art. 28aa ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym obowiązkowym elementem raportu jest przedstawienie stanu realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Bez wątpienia nieopisane w raporcie za rok 2020, a wymagane uchwałą RGK.0007.107.2020 informacje w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, programu ochrony środowiska, planu gospodarki

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

⁵¹ Demografia z podziałem na sołectwa, informacje o stanie mienia komunalnego, sprawozdanie z realizacji budżetu gminy.

⁵² Wnioski z raportu o realizacji Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programu przeciwdziałania narkomanii, poziom wolnych środków po odliczeniu zadłużenia.

⁵³ Stan prac nad nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Gminny program rewitalizacji, program budowy mieszkań socjalnych,

⁵⁴ Perspektywy dla oświaty niepublicznej, liczbie uczniów i oddziałów do roku 2030.

niskoemisyjnej są danymi dotyczącymi wykonania uchwał rady gminy, gdyż dokumenty te mają właśnie taką formę. Podobnie Rada Gminy ma prawo oczekiwać informacji o stanie realizacji prac nad studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, tym bardziej, że uchwałę w tej sprawie podjęła w 2017 r.⁵⁵. Nawet jeżeli Rada Gminy nie przyjęła dotąd uchwały w sprawie realizacji konkretnego programu – tak jak np. w przypadku gminnego programu rewitalizacji – to sama informacja o braku takiej uchwały pozwala na ocenę zaniechania inicjatywy uchwalodawczej przez organ wykonawczy lub uchwalodawczy, a zatem z punktu widzenia oceny działania Wójta w roku poprzednim jest cenna. W kwestii niedysponowania przez Wójta niezbędnymi danymi do opisanego w raporcie zauważyć należy, że wielokrotnie zależy to od organizacji pracy. I tak np. mimo iż istotnie obecnie ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości

i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵⁶ wyznacza termin na sporządzenie raportu z realizacji gminnego programu do 30 czerwca, to jest to termin graniczny. Poza tym zapisy te obowiązują dopiero od 1 stycznia 2022 r. Wcześniej termin sprawozdania zależał od przyjętych w gminie założeń i nie było przeszkód, aby informacje te zawrzeć, zgodnie z wymogiem Rady Gminy Białe Błota w raporcie za rok 2020, tym bardziej, że - jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia, Pomocy Społecznej - był on gotowy na 24 maja 2021 r., a zatem przed terminem przedłożenia radzie raportu o stanie gminy za rok 2020.

3. Powierzając umową nr RO.2721.20.2021 z 10 listopada 2021 r. kancelarii radców prawnych z siedzibą w Inowrocławiu sporządzenie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków Urząd zwolnił z tego zadania przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zorganizowane w formie spółki kapitałowej oraz kancelarię prawną obsługującą Urząd, ponosząc z tego tytułu dodatkowe wydatki w kwocie 6,1 tys. zł. Tym samym naruszono art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷.

Zlecenie to było konsekwencją rozstrzygnięcia nadzorczego nr 129/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 października 2021 r.⁵⁸ w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr RGK.0007.79.2021 Rady Gminy Białe Błota z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Białe Błota. Polegało ono na wprowadzeniu zmian w treści przygotowanego przez Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Białych Błotach⁵⁹ w maju 2021 r. projektu regulaminu, w sposób uwzględniający zastrzeżenia i uwagi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. Zarówno ZWiUK, jak i Urząd Gminy zatrudnił osoby, do obowiązków których należało sprawdzanie zgodności treści projektów uchwał z prawem.

Wójt wyjaśnił, że projekt regulaminu został przygotowany w maju 2021 r. przez pracowników ZWiUK przy wsparciu obsługi prawnej tego zakładu. Projekt regulaminu, jak również projekt uchwały przed przekazaniem Radzie Gminy Białe Błota był opiniowany przez kancelarię prawną, która wykonuje zadania obsługi prawnej dla Urzędu. Wobec stanowiska Wojewody stwierdzającego nieważność uchwały uznano, że najbardziej prawidłowym rozwiązaniem będzie zlecenie opracowania projektu regulaminu kancelarii specjalizującej się w przepisach prawa gospodarczego, w tym wodnego. W ocenie pracowników Urzędu oraz ZWiUK wprowadzenie zmian w treści przygotowanego przez ZWiUK regulaminu w sposób uwzględniający zastrzeżenia i

⁵⁵ Uchwała RGK.0007.118.2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Białe Błota.

⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.

⁵⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „uofp”.

⁵⁸ Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 8 października 2021 r., poz. 4974.

⁵⁹ Dalej: „ZWiUK”.

uwagi Wojewody dla kancelarii specjalizującej się w prawie gospodarczym pozwoli na zapewnienie szczegółowo formalno-prawnej analizy zaproponowanych w przygotowanym regulaminie zapisów oraz zagwarantuje wniesienie prawidłowych zmian do regulaminu. Zlecenie to było gwarancją zapewnienia obiektywnego stanowiska wobec zapisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶⁰, a oczekiwań ZWiUK. Opracowanie projektu odbywało się przy uzgadnianiu jego treści z przedstawicielami ZWiUK.

(akta kontroli str. 443-451, 843-877, 1556-1557)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że nie było podstaw aby zawierać dodatkową umowę na wprowadzenie zmian w treści projektu regulaminu przygotowanego przez ZWiUK w maju 2021 r. Po pierwsze charakter wprowadzanych zmian wymagał udziału ZWiUK, gdyż dotyczył wprowadzenia zapisów uwarunkowanych możliwościami technicznymi, odnośnie do których tylko zakład mógł się wypowiedzieć. W zakresie wprowadzania zmian formalnych zauważyć należy, że Urząd ponosił już koszty takiej usługi w ramach ryczałtu wypłacanego kancelarii radcy prawnego zapewniającego bieżącą obsługę Urzędu Gminy. Zawarta przez Gminę umowa przewidywała uczestnictwo kancelarii w opracowywaniu uchwał oraz świadczenie pomocy prawnej poprzez udzielenie porad prawnych w przedmiocie zadań ustawowych samorządu gminnego, bez jakichkolwiek wyłączeń tematycznych. Tym samym to Gmina miała prawo wymagać zajęcia się tą tematyką i nie musiała poszukiwać innego podmiotu do realizacji zadania.

4. W trzech⁶¹ z badanych 14 przypadków wnioski o odstąpienie od stosowania regulacji wewnętrznych przy wyłanianiu wykonawcy dla zamówienia podprogowego sporządzono niezgodnie z przyjętymi w Urzędzie wymogami. W sprawach tych wniosku nie zamieszczono na formularzu wprowadzonym § 3 ust. 1 załącznika do zarządzenia nr 95/2020 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł, co skutkowało m.in. nieprzedłożeniem decydentowi informacji o terminie realizacji zamówienia, źródle finansowania oraz nieuzyskaniem akceptacji od kierownika komórki właściwej ds. zamówień publicznych. W sprawach tych nie sporządzono ponadto dokumentacji z szacowania wartości zamówienia w formie przewidzianej § 3 ust. 2 pkt 8 w zw. z § 2 ust. 6 załącznika do zarządzenia mimo obowiązku nałożonego § 8 ust. 2 załącznika do ww. zarządzenia. Były to trzy z czterech przypadków, w których dokumentu szacowania nie sporządzono. Czwarty dotyczył sprawy⁶², w której z uwagi na wartość, nie było wymogu sporządzania wniosku o wszczęcie procedury. Istniał jednak wynikający z § 2 ust. 6 załącznika do zarządzenia nr 95/2020 obowiązek udokumentowania czynności szacowania wartości zamówienia.

Wójt wyjaśnił, że notatka służbowa zawierała wszystkie istotne elementy określone dla wniosku, tj. nazwę zadania, wartość szacunkową, uzasadnienie odstąpienia oraz potwierdzenie zabezpieczenia środków. Istota merytoryczna notatki służbowej wypełniła rolę wniosku i uznano, że nie jest zasadne dodatkowe sporządzenie analogicznego dokumentu. W kwestii niesporządzenia dokumentacji z ustalenia wartości szacunkowej zamówienia w sprawie, w której nie było wymogu sporządzenia wniosku wyjaśnił, że regulamin nie zawiera zapisu wykluczającego dokonanie szacowania wartości zamówienia, jednak dla zamówień o wartości poniżej 5 000 zł

⁶⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 2028, ze zm., dalej: „uzzw”.

⁶¹ Z którymi wiązało się zaciągnięcie zobowiązania w wysokości odpowiednio 19,5 tys. zł, 11,0 tys. zł (łącznie z przeszkozeniem) oraz 79,1 tys. zł. (szacowane z uwagi na wprowadzenie wynagrodzenia za sukces).

⁶² Zamówienia na sporządzenie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków o wartości szacunkowej 4 999,0 zł.

nie trzeba sporządzać protokołu z tej czynności, a zgodnie z § 4 regulaminu jedynym niezbędnym dokumentem jest faktura.

(akta kontroli str. 108-127, 542, 548-549, 638-639, 773-774, 841, 1673, 1701)

NIK wskazuje, że z przywołanego w wyjaśnieniach podejścia zrezygnowano wprowadzając w Urzędzie od 1 stycznia 2021 r. procedury przewidujące wpisywanie uzasadnienia dla odstępstwa w treść wniosku o udzielenie zamówienia, któremu nadano sformalizowany kształt. Ponadto nie podziela zdania, że notatka służbowa zawierała wszystkie elementy określone dla wniosku. Nie zawarto w niej informacji o terminie realizacji zamówienia, nie uzyskano akceptacji od kierownika komórki właściwej ds. zamówień publicznych, a przede wszystkim nie udokumentowano w żaden sposób czynności dotyczącej ustalenia wartości szacunkowej zamówienia. W kwestii niesporządzenia dokumentacji z ustalenia wartości szacunkowej zamówienia w sprawie, w której nie było wymogu sporządzenia wniosku Izba zauważa, że wymogi § 2 ust. 6 załącznika do zarządzenia nr 95/2020 w takim wypadku nie zostały wyłączone, tym bardziej, że jak przyznaje sam Wójt – czynności szacowania wartości zamówienia trzeba dokonać.

5. W umowach na świadczenie usług doradztwa podatkowego w zakresie VAT zawartych 30 czerwca 2020 r., 30 czerwca 2021 r., 22 października 2021 r. oraz w umowie na sporządzenie projektu procedury MDR z 13 października 2021 r. zawarto zapisy nie w pełni zabezpieczające interes Gminy, tj. Urząd zgodził się na ograniczenie odpowiedzialności wykonawcy za szkody inne niż powstałe z winy umyślnej tylko do wysokości wynagrodzenia⁶³, a nie do faktycznie poniesionych strat. Umowy tej treści zawarto, mimo iż kancelaria prawna zapewniająca bieżącą obsługę Urzędu wskazywała na wynikające z ww. zapisów zagrożenie.

Wójt wyjaśnił, że klauzula o ograniczeniu odpowiedzialności wykonawcy za szkody powstałe z winy nieumyślnej wykonawcy do wysokości wynagrodzenia wykonawcy są klauzulami powszechnie obowiązującymi w obrocie gospodarczym. Na podstawie przeprowadzonej analizy zakresu podmiotowego umowy oraz analizy ryzyka uznano, że zaproponowany wzór umowy może zostać przyjęty w obowiązującej formie. Jednocześnie Wójt wskazał, że podmiot świadczący usługi jest podmiotem cieszącym się bardzo dobrą opinią wśród wielu jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 543-547, 613-621, 626, 640-646, 775-784, 1644, 1650)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień Izba wskazuje, że mimo renomy wykonawcy Gmina nie powinna rezygnować z zabezpieczenia swoich interesów. Jest to szczególnie istotne w umowach na bieżące doradztwo podatkowe, gdzie wynagrodzenie za jednostkową usługę jest stosunkowo niskie (tj. ok. 1,5 tys. zł), a szkody mogą je znacznie przewyższać.

6. W umowie na pełnienie funkcji inspektora nadzoru branży sanitarnej nr RI.272.10.2021.AIN2 nieprawidłowo określono sposób rozliczenia wykonawcy z realizacji umowy poprzez wprowadzenie obowiązku dokumentowania obecności na budowie wpisami w dzienniku budowy.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z prawem budowlanym dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót. W związku z tym umieszczane są w nim jedynie najistotniejsze fakty dotyczące procesu budowlanego, na co zwraca uwagę Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego podczas kontroli. Przyznał, że zapis w

⁶³ W umowie z 22 października 2021 r. wskazano przy tym, że jeżeli zgodnie z umową nie powstaną obowiązki zapłaty wynagrodzenia, odpowiedzialność wykonawcy ograniczona zostanie do kwoty pięćdziesięciokrotności wynagrodzenia zryczałtowanego.

umowie dotyczący dwóch wpisów tygodniowo był błędny i niezasadny, bowiem dziennik budowy nie może stanowić listy obecności potwierdzającej obecność inspektora na budowie. W nowych umowach podpisywanych z inspektorami nadzoru powyższy zapis został usunięty, a w jego miejsce Urząd wprowadził inną formę weryfikacji działań inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 1189-1214, 1667)

7. Na jednym z 38 dokumentów dotyczących zlecenia usług doradczych i eksperckich oraz umów z pracownikami powodujących powstanie zobowiązania pieniężnego nie naniesiono kontrasygnaty Skarbnika ani osoby przez niego upoważnionej, co naruszało art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Dotyczyło to aneksu nr 2 na usługi doradcze świadczone przez przyszłego Skarbnika Gminy.

Wójt wyjaśnił, że podpisanie 31 lipca 2020 r. aneksu nr 2 /2020 do umowy zlecenia nr 11/zlec/2020 stanowiło przedłużenie – kontynuację realizacji zadań wynikających z tej umowy, a spowodowane było długotrwałą nieobecnością Skarbnika Gminy. W okresie od 23 lipca 2020 r. do 6 sierpnia 2020 r. na urlopie wypoczynkowym przebywała ówczesna kierownik Referatu Budżetu, co nie zmienia faktu, że środki na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie. Wójt wskazał ponadto, że kontrasygnata Skarbnika stanowi potwierdzenie, że gmina dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania i nie jest ona zgodną na dokonanie czynności prawnej. Brak kontrasygnaty na przedmiotowej umowie nie powoduje uznania tej czynności za nieważną.

(akta kontroli str. 977, 1702-1703)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że udzielenie kontrasygnaty dla zaciągniętego zobowiązania jest wymogiem prawa, a kwestia dostatecznej liczby osób upoważnionych do tej czynności należy do spraw natury organizacyjnej Urzędu

8. W przypadku umów nr 17/zlec/2020, 19/zlec/2020 i 70/zlec/2020 zawartych z pracownikami Urzędu wysokość wynagrodzenia za godzinę pracy ustalono w kwotach niższych niż minimalna stawka godzinowa⁶⁴, co stanowiło naruszenie art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁶⁵.

Wójt wyjaśnił, że wysokość wynagrodzenia została błędnie oszacowana na podstawie całkowitego kosztu umowy zlecenia składającego się z wynagrodzenia brutto zleceniobiorcy oraz kosztów narzutu pracodawcy.

(akta kontroli str. 1470-1471, 1488-1491, 1565)

9. W ramach umów zleceń nr 25/zlec/2021 i 26/zlec/2021 z 3 sierpnia 2021 r., dotyczących prowadzenia punktu konsultacyjnego programu Czyste powietrze zleceniobiorcy będący pracownikami Urzędu otrzymali za miesiące wrzesień-listopad 2021 r. wynagrodzenie w stawce godzinowej około dwukrotnie wyższej niż wynagrodzenie za godzinę tej samej pracy realizowane w ramach stosunku pracy, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym. Ponadto zawierając umowę zlecenia odstąpiono od ogólnej zasady zatrudniania pracowników samorządowych na umowę o pracę określonej w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Wójt wyjaśnił, że realizacja zadań określonych w umowach zlecenia wynika z zawartego Porozumienia między Gminą a WFOŚiGW. Zgodnie z nim zakres wykonanych prac rozliczana WFOŚiGW na podstawie przesłanych sprawozdań

⁶⁴ Odpowiednio 16,72 zł, 15,05 zł i 16,72 zł przy minimalnej stawce godzinowej ustalonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz.U. poz. 1778) na poziomie 17,00 zł.

⁶⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 2207. Dalej: „ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”.

i prowadzonych ewidencji zgodnie ze wskazaniem w porozumieniu. Na tej podstawie rozliczana jest otrzymywana przez gminę dotacja. Urząd nie kontroluje i nie odbiera liczby wniosków przyjętych od mieszkańców. Zleceniobiorcy sami decydują o zapewnieniu obsługi w ustalonych przez nie godzinach w punkcie konsultacyjnym. Sami również decydują kiedy w jakich dniach i godzinach wykonują dodatkowe zadania, np. spotkania z mieszkańcami. Wskazał ponadto, że w czwartki w godzinach od 14:00 do 15:30 obsługa punktu łączona była z wykonywaniem podstawowych obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska.

(akta kontroli str. 1343-1446, 1567-1568, 1653-1654)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pracownicy Urzędu udzielali zamówień na usługi doradcze i eksperckie stosując prawidłowe tryby. Izba negatywnie ocenia niewykorzystanie przez pracowników Urzędu możliwości, jakie dawała umowa na usługi bieżącego doradztwa w zakresie VAT i zawarcie kolejnej płatnej umowy, której celem miało być odzyskanie niepotrzebnie zapłaconego podatku. Jako nieprawidłowe oceniono także zlecenie podmiotom zewnętrznym usług stanowiących zadania, które powinny być wykonywane przez spółkę, której jedynym udziałowcem jest Gmina.

3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników

Opis stanu faktycznego

3.1. Do 31 grudnia 2021 r. zakończono w całości realizację 29 spośród 35 objętych badaniem umów z podmiotami zewnętrznymi i pracownikami. W toku były prace przewidziane sześcioma umowami z terminem realizacji przypadającym po tej dacie, z czego w odniesieniu do pięciu dokonano częściowego odbioru i częściowej wypłaty wynagrodzenia, a w jednej nie zaszły jeszcze ku temu okoliczności.

Badanie wykazało, że:

- w jednym przypadku, dotyczącym usług inspektora nadzoru elektrycznego – Gmina wypowiedziała jednostronnie umowę z uwagi na niewywiązywanie się wykonawcy z obowiązków umownych;
- w jednym przypadku przedmiot zlecenia przekazany został Urzędowi z opóźnieniem;
- w jednym przypadku wykonawca nie wypełnił jednego z obowiązków nałożonych na niego umową, co nie miało jednak istotnego wpływu na jakość realizacji całego zamówienia;
- potwierdzenie wykonania umów następowało poprzez złożenie podpisu pracownika komórki merytorycznej na fakturach/rachunkach. W sytuacji, gdy przewidywała to umowa (pięć przypadków) odbioru dokonywano dodatkowo na podstawie protokołów/potwierdzonych wykazów. Jako potwierdzenie wykonania usług traktowano ponadto: wpływ zleconego dokumentu (analizy) lub inne wprowadzone instrumenty, np. rejestry wydanych opinii, obowiązek udziału w naradach technicznych, sprawozdania itp. Zleceniobiorcy realizujący usługi na podstawie umów zlecenia składali w Urzędzie rachunki. Do dokumentów związanych z 17 umowami załączone były ewidencje godzin pracy lub informacje o liczbie przepracowanych godzin, przy czym w przypadku umów na prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego programu „Czyste Powietrze” na rachunkach do umów zleceń potwierdzano wykonanie zadania w wymiarze obejmującym również zadania realizowane w ramach stosunku pracy. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku dwóch umów z pracownikami nie wyegzekwowano od wykonawcy informacji o liczbie

przepracowanych godzin, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 432-433, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217)

3.2. W okresie do 31 grudnia 2021 r. aneksowano cztery spośród 35 objętych badaniem umów. Zmiany polegały na – w dwóch przypadkach wydłużeniu terminu realizacji zadania, w jednym przypadku zwiększeniu zakresu zlecenia poprzez objęcie obsługą prawną, oprócz Urzędu, również innych jednostek organizacyjnych Gminy oraz związanym z tym wzrostem wynagrodzenia, w jednym przypadku – wydłużeniu okresu świadczenia usług – bieżącego doradztwa w zakresie spraw budżetowych gminy – i związanym z tym wzrostem wynagrodzenia. Wprowadzenie zmian w żadnym z ww. przypadków nie stanowiło naruszenia prawa.

(akta kontroli str. 432-433, 450, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 887, 912, 913, 946, 947, 976-977, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217, 1240-1273)

W jednej sprawie wprowadzona aneksem zmiana warunków realizacji umowy nie była uzasadniona obiektywnymi okolicznościami i uniemożliwiła naliczenie wykonawcy kary umownej z tytułu niedotrzymania terminu wykonania zamówienia. Ostatecznie Gminny Program Opieki nad Zabytkami dla Gminy na lata 2021-2024 uchwalono dopiero w styczniu 2022 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1240-1273)

3.3. Do 31 grudnia 2021 r. co najmniej częściowo wypłacono wynagrodzenia z tytułu 34 z badanych 35 umów. Płatności przewidziane były:

- w przypadku 32 umów z dołu, po wykonaniu zlecenia i jego odbiorze przez pracowników Urzędu;
- w przypadku dwóch umów z góry, tj. w przypadku umowy na świadczenie usług obsługi prawnej przed zakończeniem miesięcznego okresu rozliczeniowego⁶⁶, a w przypadku umowy na doradztwo w zakresie zarządzania długiem oraz konstruowania wieloletniej prognozy finansowej – jeszcze przed rozpoczęciem świadczenia usług przez wykonawcę. Zgodnie z postanowieniami tej umowy wynagrodzenie należne było za gotowość do świadczenia usług i pozostawało niezmiennie, niezależnie od liczby zleconych przez Urząd postępowań w zakresie emisji obligacji lub pozyskania kredytu.

(akta kontroli str. 432-433, 446, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217, 1342)

W przypadku 32 umów Urząd dokonywał płatności w wysokościach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. W jednym przypadku, w związku z jednostronnym wypowiedzeniem umowy, wypłacił wykonawcy wynagrodzenie za dotychczas wykonane świadczenia w ustalonej przez siebie wysokości, niższej niż wynikająca z umowy, co druga strona zaakceptowała wystawiając stosowną fakturę VAT.

W jednym przypadku Urząd wypłacił wykonawcy wynagrodzenie nieprzewidziane umową, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Płatności dokonywano nie dopuszczając do powstania roszczeń kontrahentów o odsetki za zwłokę.

⁶⁶ Dotyczy wyłącznie usług bieżącej obsługi prawnej, wynagrodzenie z tytułu zastępstwa procesowego oraz z tytułu udziału w posiedzeniach komisji Rady Gminy wypłacane były z dołu po wykonaniu usług.

(akta kontroli str. 432-433, 446, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217, 1342)

3.4. Postanowienia zabezpieczające interesy Gminy w postaci zdefiniowania kar umownych wpisano do ośmiu z 35 objętych badaniem umów. Dotyczyły one najczęściej opóźnień: w wykonaniu przedmiotu umowy, nienależytego wykonania lub niewykonania umowy czy nieprawidłowego wykonania innych obowiązków umownych.

W odniesieniu do żadnej z badanych umów Urząd nie naliczył kar umownych. Przesłanki do ich ustalenia wystąpiły w trzech sprawach, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku realizacji jednej z umów Urząd nie dokumentował w pełni czynności i zdarzeń pozwalających na ustalenie prawidłowości wywiązywania się przez wykonawcę z obowiązków umownych, w tym wystąpienia przesłanek zwalniających go z odpowiedzialności, a tym samym kar za opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 432-433, 446, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217, 1342)

W umowach na świadczenie usług doradztwa podatkowego w zakresie VAT zawartych z wykonawcą prowadzącym działalność w formie spółki jawnej zawarto zapisy nie w pełni zabezpieczające interes Gminy, tj. ograniczające odpowiedzialność wykonawcy. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 613-621, 626, 640-646, 775-784)

3.5. Do końca 2021 r. zakończono w całości lub części powodującej obowiązek zapłaty realizację 19 z 20 objętych badaniem umów⁶⁷ na świadczenie usług doradczych/ekspertkich z podmiotami zewnętrznymi, w tym jedną poprzez wypowiedzenie umowy w związku z nienależytym jej wykonaniem przez wykonawcę. Efekty prac zleconych w ramach pozostałych 16 objętych badaniem umów wykorzystane zostały w działalności Urzędu:

- w trzech przypadkach do wypełnienia obowiązków ustawowych nałożonych na Wójta lub Radę Gminy w zakresie konieczności opracowania dokumentów określonej treści, tj. raportu o stanie gminy, gminnej ewidencji zabytków oraz gminnego programu opieki nad zabytkami;
- w dwóch do wypełnienia obowiązków ustawowych organu wydającego decyzje w sprawach zagospodarowania przestrzennego;
- w czterech do sprawowania właściwego nadzoru nad realizacją lub przygotowania inwestycji gminnych;
- w siedmiu: do wsparcia urzędników w celu zapewnienia prawidłowości ich działań w zakresie m.in. wymiaru podatków lokalnych, wypełniania przez Urząd obowiązków podatnika w podatku od towarów i usług, innych obowiązków wynikających z prawa podatkowego, polityki budżetowej i finansowej Gminy, oraz zapewnienia obsługi prawnej, w tym zastępstwa procesowego. W ramach tych usług podmioty zewnętrzne m.in. reprezentowały Urząd w postępowaniach administracyjnych i sądowych, sporządzały wnioski o wydanie interpretacji indywidualnych w zakresie

⁶⁷ W przypadku jednej umowy wyniki pracy zleceniobiorcy nie zostały przekazane Urzędowi do końca 2021 r. Termin jej wykonania określono na listopad 2023 r. Pierwszy etap prac, polegający na sporządzeniu analizy z zakresu prawa podatkowego i łączący się z wynagrodzeniem w kwocie 3,7 tys. zł wykonany został w marcu 2022 r.

opodatkowania działalności Gminy podatkiem od towarów i usług, udzielały porad w zakresie podatku od towarów i usług, podatków lokalnych czy postępowania podatkowego, przeprowadziły postępowanie na wyłonienie agenta emisji obligacji wyemitowanych przez Gminę w roku 2021.

(akta kontroli str. 432-433, 446, 529-530, 534-537, 542, 611-612, 638-639, 773-774, 841, 912, 913, 946, 947, 984-985, 1011-1012, 1127, 1132, 1187-1188, 1215-1217)

W dwóch przypadkach, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Urząd nie wykorzystał efektów prac wykonanych przez ekspertów zewnętrznych. Dotyczyło to przygotowanego projektu:

- regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który nie został uchwalony przez Radę Gminy z powodu uwag wniesionych do projektu przez PGW Wody Polskie. W dniu 12 maja 2022 r. organ ten zaopiniował negatywnie projekt regulaminu. Uchwałą nr RGK.0007.74.2022 z 7 lipca 2022 r. Rada Gminy przekazała poprawiony projekt regulaminu ponownie do zaopiniowania przez organ regulacyjny.
- przygotowanej przez podmiot zewnętrzny procedury MDR, która mimo odbioru w listopadzie 2021 r. nie została wprowadzona odpowiednim zarządzeniem Wójta. Ten wskazał, że od września 2020 r. dokonywana jest analiza istniejących procedur wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Gminy. Projekty wymagają weryfikacji nie tylko pod kątem zgodności z przepisami prawa, ale również pod kątem spójności zapisów w danym obszarze oraz stosowaną praktyką w jednostce. Wójt podał również, że po dokonaniu stosowanych uzgodnień, niezwłocznie zostaną podjęte czynności zmierzające do wdrożenia przedmiotowych procedur, co planowane jest w III kwartale 2022 r. Okres analizy i wdrażania zmian rozpoczął powołany 1 września 2020 r. Skarbnik Gminy. Częste nieobecności pracowników w okresie pandemii wpłynęły na wydłużenie terminu wdrożenia przedmiotowych procedur w Urzędzie.

(akta kontroli str. 432-433, 872-877, 1560)

Efekty realizacji objętych badaniem umów zleceń zawartych z pracownikami we wszystkich przypadkach były w pełni wykorzystywane w wykonywaniu zadań Urzędu/Gminy i służyły zaspokajaniu potrzeb obywateli.

(akta kontroli str. 1370-1545)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kancelarii radcy prawnego obsługującej Urząd wypłacono w 2021 r. nieprzewidziane umową wynagrodzenie w kwocie 751,20 zł. Kwota ta dotyczyła rozliczenia za nocleg i przejazd do i z Warszawy w dniach 11 i 14 listopada 2021 r. – jak wynika z opisu na fakturze w związku ze sprawą KIO 3178/21. Do jej pokrycia nie zobowiązywały Gminy żadne zapisy łączącej strony umowy nr RO.KE.02.2020. Tym samym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, który stanowił, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wójt wyjaśnił, że kancelaria wielokrotnie reprezentowała Urząd w postępowaniach przed Krajową Izbą Odwoławczą. Strony wypracowały rozwiązanie, że w przypadku wygranej koszty dodatkowe, tj. koszt dojazdu i noclegu zostaną pokryte przez stronę przeciwną, przegraną w postępowaniu. W ocenie Urzędu powyższe mieszczą się w ramach umowy jako koszty inne, wspólnie zaakceptowane przez strony umowy. Z uwagi na charakter posiedzeń przed Krajową Izbą Odwoławczą Strony doszły do wniosku, że udział pełnomocnika jest niezbędny dla ochrony interesów Urzędu. Mając na uwadze znaczną odległość siedziby KIO i zasadę jednego posiedzenia, kancelaria

praktykuje korzystanie z noclegu jeżeli rozprawa jest w godzinach porannych. Dojazd pojazdem wynika z organizacji pracy kancelarii, która w mniejszym stopniu korzysta już z komunikacji publicznej, ponadto przewożenie dokumentów, nawet kopii, środkami komunikacji publicznej jest niewskazane stosowaną polityką bezpieczeństwa informacji. Urząd uznał za zasadne oczekiwanie kancelarii zwrotu kosztów dojazdu na powyższe posiedzenie, z uwagi na to, że kancelaria pokrywa koszty udziału we wszystkich posiedzeniach, które odbywają się w Bydgoszczy, gdzie ma ona swoją siedzibę.

(akta kontroli str. 432-450, 473-528, 1555-1556)

NIK zauważa, że wypłata ww. kwot na rzecz kancelarii nie była przewidziana umową. Po pierwsze, nie mogą one zostać uznane za koszty inne, gdyż nie odpowiadają definicji kosztów, do ponoszenia których zobowiązał się Urząd w § 4 ust. 2 umowy. Nie mają bowiem wymaganego ww. postanowieniem charakteru kosztów obowiązkowych, warunkujących prowadzenie postępowania. Nie stanowią one również kosztów zastępstwa procesowego, które miały być wypłacane kancelarii na podstawie § 3 ust. 3 umowy. Koszty noclegu i dojazdu stanowią koszty prowadzenia działalności kancelarii i mieszczą się zgodnie z umową w ryczałcie wypłacanym kancelarii z tytułu realizacji umowy. Nadmienić ponadto należy, że jak wynika z faktury za nocleg i ewidencji przebiegu pojazdu pełnomocnik nie wracał do Bydgoszczy zaraz po zakończeniu posiedzenia z 12 listopada 2021 r. (na wokandzie pokój 507, godz. 10:00), tylko pozostał w Warszawie na weekend w celach niezwiązanych ze sprawą Urzędu, o czym świadczy skierowanie przez niego żądanie zwrotu kosztów tylko za jeden z trzech noclegów. Zwrot kosztów dotyczył natomiast przejazdu w dwie strony.

2. W trzech przypadkach, mimo wystąpienia ku temu przesłanek, Urząd nie naliczył kar przewidzianych umowami z wykonawcami usług doradczych i eksperckich. Tym samym naruszono art. 42 ust 5 uofp. Łączna kwota nieustalonych w związku z tym dochodów Gminy wynosiła 9 950,80 zł. I tak:

- w związku z 17-dniowym opóźnieniem w przekazaniu Urzędowi czterech z sześciu elementów zamówienia, spółce kapitałowej będącej wykonawcą zadania polegającego na opracowaniu raportu o stanie gminy za rok 2019 nie naliczono przewidzianej § 9 ust. 1 umowy z 11 marca 2020 r. kary umownej w kwocie 110,82 zł;
- w związku z niewykonaniem z winy wykonawcy⁶⁸ umowy RZP.272.14.2020.ZP2 z 8 kwietnia 2020 r., osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, będącej wykonawcą zadania polegającego na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru w specjalności elektrycznej nie naliczono przewidzianej § 7 ust. 2 ww. umowy kary umownej w kwocie 9 594,00 zł;
- w związku z nienależytym wykonaniem przez inspektora nadzoru branży sanitarnej obowiązku wynikającego z § 2 ust. 1 umowy RI.272.10.2021.AIN2 w związku z § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁶⁹ i art. 30 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁷⁰,

⁶⁸ Pismem z 12 maja 2020 r. Gmina jednostronnie wypowiedziała wykonawcy umowę ze skutkiem natychmiastowym, uzasadniając to nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy. Jako uzasadnienie przywołano niedopełnienie obowiązku przewidzianego § 2 ust. 3 pkt a umowy w związku z niezapoznaniem się z dokumentacjami projektowymi, specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót, audytem energetycznym oraz opisem przedmiotu zamówienia, oraz obowiązku przewidzianego § 2 ust. 3 pkt s oraz § 2 ust. 2 umowy – w związku z odmową wyjazdu na teren budowy celem sprawdzenia rozbieżności w liczbie lamp pomiędzy dokumentacją projektową a stanem faktycznym.

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 963, ze zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 471, ze zm.

tj. niepotwierdzenia w dzienniku budowy podpisem i datą zapoznania się z wpisem kierownika budowy z 29 grudnia 2021 r., nie naliczono przewidzianej § 7 ust. 1 umowy kary umownej w kwocie 245,98 zł.

W odniesieniu do pierwszego przypadku Wójt wyjaśnił, że skorzystano z zapisu § 6 ust. 8 umowy z 11 marca 2020 r., zgodnie z którym za zgodą stron termin wykonania zadania mógł zostać wydłużony (bez pisemnej zmiany umowy – przypis NIK). Wskazał ponadto, że z uwagi na wnoszone przez Urząd uwagi w zakresie zmiany danych lub wprowadzenia dodatkowych informacji w raporcie, które nie wynikały z błędów wykonawcy, brak było podstaw do naliczenia kar umownych. Podniósł również, że przed ustaleniem ostatecznej wersji raportu nie można było przygotować prezentacji i wersji raportu w pdf (tj. innych elementów przedmiotu umowy – przypis NIK). W związku z realizacją umowy RZP.272.14.2020.ZP2 Wójt wyjaśnił, że została ona rozwiązana na zasadach ogólnych przysługujących każdej ze stron na mocy kodeksu cywilnego. Podał, że zgodnie z sugestią kancelarii prawnej konieczne było wzajemne rozliczenie stron z tytułu dotychczas wykonanych przez inspektora prac, co skutkowało nienaliczeniem kar umownych. Wskazał również, że umowę rozwiązano z uwagi na wystąpienie przesłanek świadczących, że to zadanie nie zostanie zrealizowane prawidłowo. Z uwagi jednak na istotny charakter inwestycji Urząd nie mógł czekać na zebranie szerszego materiału dowodowego, pozwalającego na udowodnienie winy leżącej po stronie wykonawcy. W kwestii kary nienaliczonej w związku z wykonaniem umowy RI.272.10.2021.AIN2 Wójt wyjaśnił, że brak wpisu inspektora nadzoru wynikał z błędu i omyłności jednostki ludzkiej. Podkreślił, że inspektor był obecny na budowie podczas odbiorów technicznych, a późniejszymi wpisami w dzienniku budowy potwierdził prawidłowość wykonania przedmiotowych prac, wykonując swoje obowiązki sumiennie i dokładając należytych starań. Brak tego wpisu nie został również podniesiony podczas kontroli obowiązkowej na inwestycji przeprowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy. Wobec powyższego nie stwierdzono podstawy do naliczenia kar umownych.

(akta kontroli str. 300-301, 914-932, 1149-1168, 1189-1214, 1561, 1612-1616, 1702)

Izba wskazuje, że zapisy umowne dotyczące kar są bezwzględnie wiążące, a okoliczności spraw wyczerpują znamiona do ich naliczenia. W sprawie dotyczącej raportu o stanie gminy nie zostały dochowane warunki przedłużenia terminu, przewidziane § 6 ust. 8 umowy. Nie została ona bowiem zaakceptowana wiadomością e-mail za pośrednictwem osób wskazanych do kontaktu. Zauważyć bowiem należy, że korespondencja z 4 maja 2020 r. nie zawiera takich ustaleń. Wskazania wymaga ponadto, że umowa przewidywała wnoszenie uwag do treści raportu, stąd zastosowanie tego instrumentu nie może być uznane za wytłumaczenie niedochowania terminu. W § 3 ust. 2 umowy wykonawca zobowiązał się do terminowego przedłożenia sześciu elementów zamówienia.

3. Urząd nierzetelnie sprawował nadzór nad wywiązywaniem się przez urbanistę z obowiązków nałożonych umową RZP.272.81.2020.KZP. Mimo wpisania do ww. umowy postanowień dotyczących terminów wykonania zadania oraz sankcji za ich niedochowanie, w części przypadków nie udokumentowano stanów niezbędnych do określenia, czy występują przesłanki do naliczenia kar umownych, tj. dat przekazania materiałów do wykonania, dat odbioru przedmiotu zlecenia, lub okoliczności zwalniających wykonawcę z winy za opóźnienia. Kontrola wykazała tymczasem, że w 51 spośród badanych 296 przypadków⁷¹ projekt decyzji urbanistycznej przekazany

⁷¹ Sprawy przekazane do wykonania i zafakturowane przez urbanistę.

został po terminie wynikającym z umowy, a w 54 nie można tego ustalić, gdyż brakuje protokołu przekazania albo zwrotu sprawy.

Wójt wyjaśnił m.in., że opóźnienia w realizacji umowy wynikały z przyczyn leżących po stronie Urzędu Gminy. Wskazał, że w większości spraw przekazywane urbanistycznie wnioski o wydanie decyzji nie były sprawdzone pod względem kompletności i to urbanista musiał dokonać ich weryfikacji. Wymiana informacji czy uzgodnień pomiędzy pracownikami Urzędu a urbanistą nie była natomiast formalnie odnotowywana. Wójt wskazał, że wynikało to z trudnej sytuacji kadrowej w referacie, i wypowiedzenia umowy poprzedniemu urbanistycznie. Podał, że w wyniku rozwiązania tej umowy, jak i wielu nieprawidłowości w projektach sporządzonych przez poprzednią pracownię urbanistyczną Urząd pozostał z narastającym problemem nieterminowego prowadzenia postępowań administracyjnych w tych sprawach, przy dużej liczbie wpływających na bieżąco spraw.

(akta kontroli str. 410-416, 1015-1126, 1707-1712)

4. Urząd zawarł z wykonawcą zadania polegającego na opracowaniu projektu gminnej ewidencji zabytków oraz projektu gminnego programu opieki nad zabytkami aneks wydłużający o 30 dni termin wykonania zadania mimo braku ku temu obiektywnych przesłanek, czym pozbawił się możliwości naliczenia kar za zwłokę w wysokości 1 697,40 zł.

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷² ewidencja zabytków jest podstawą sporządzenia programów opieki nad zabytkami. Zgodnie z metodyką opracowania gminnych programów opieki nad zabytkami pierwszym krokiem jest faza poznawcza: zebranie i analiza istniejących materiałów o charakterze strategicznym i planistycznym opracowywanych na poziomie województwa i gminy, z jednoczesnym rozpoznaniem zasobu dziedzictwa kulturowego gminy na podstawie gminnej ewidencji zabytków, badań terenowych. W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt, że gmina Białe Błota nie posiadała gminnej ewidencji zabytków niezbędnym było w pierwszej kolejności opracowanie gminnej ewidencji zabytków oraz jej pozytywne zaopiniowanie celem rozpoczęcia prac nad gminnym programem opieki nad zabytkami. Z uwagi na czynniki niezależne od wykonawcy – czas oczekiwania na opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz w związku z nienaganną współpracą na etapie tworzenia gminnej ewidencji zabytków Urząd zgodził się na aneksowanie umowy.

(akta kontroli str. 410-416, 1240-1273)

W ocenie NIK, konieczność zasięgnięcia informacji oraz opiniowania dokumentacji u wojewódzkiego konserwatora zabytków nie mogła być zaskoczeniem na etapie realizacji umowy, gdyż przewidziana była już w opisie zamówienia w zapytaniu ofertowym. Podkreślenia wymaga, że opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy dotyczą prac nad projektem gminnego programu opieki nad zabytkami. Z korespondencji dotyczącej realizacji umowy wynika, że dopiero od 25 października 2021 r. wykonawca zaczął kierować do pracowników Urzędu zapytania o informacje niezbędne do opracowania programu, które w większości nie były związane z kształtem gminnej ewidencji zabytków. Nie przedstawiono natomiast żadnych okoliczności, które uniemożliwiły prowadzenie prac nad programem w okresie od sierpnia 2021 r. do połowy października 2021 r. W efekcie opóźnienia w 2021 r. Gmina niewłaściwie wywiązała się z obowiązków nałożonych art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i nie uzyskała w tym zakresie żadnej rekompensaty.

5. Na rachunkach do umów zleceń nr 25/zlec/2021 z 3 sierpnia 2021 r. oraz 26/zlec/2021 z 3 sierpnia 2021 r. na prowadzenie punktu konsultacyjno-

⁷² Dz. U. z 2022 r. poz. 840, ze zm., dalej: „ustawa o ochronie zabytków”.

informacyjnego programu „Czyste Powietrze” za miesiące od września do listopada 2021 r. potwierdzano wykonywanie przez każdego ze zleceniobiorców umowy zlecenia w wymiarze 20 godzin miesięcznie, mimo że obejmował on również czas wykonywany w ramach stosunku pracy w wymiarze od 0,5 do 3,5 godziny.

Kierownik komórki organizacyjnej wyjaśnił, że w związku z faktem, iż punkt był czynny przez 40 godzin miesięcznie uważa, że potwierdzana liczba godzin była zgodna ze stanem faktycznym.

(akta kontroli, str. 1429-1438, 1458, 1538, 1566-1568)

NIK wskazuje, że skoro część zadania realizowana była w ramach umowy o pracę, to nie powinna być rozliczana w ramach umowy zlecenia.

6. Od zleceniobiorców będących pracownikami Urzędu realizujących zadania w oparciu o umowy nr 18/zlec/2020 z 17 czerwca 2020 r. oraz 32/zlec/2021 z 18 października 2021 r., które nie określały sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług, nie wyegzekwowano pisemnej informacji o liczbie godzin wykonania zlecenia, co stanowiło naruszenie art. 8b ust. 2 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Wójt wyjaśnił m.in., że pierwszy ze zleceniobiorców na rachunku do umowy zlecenia oświadczył, że zadania wykonane zostały zgodnie ze wszystkimi warunkami umowy, w tym dotyczącymi ilości przepracowanych godzin. W umowie strony ustaliły, że realizacja zlecenia nie przekroczy 80 godzin. Z uwagi iż zleceniobiorca nie wniósł, że szacunkowy koszt jest niewystarczający uznano, że wykonane zadania zamknęły się liczbie godzin ustalonych w umowie zlecenia. Na rachunku przedłożonym przez drugiego ze zleceniobiorców jest zapis, że czas umowy mieści się w ilości godzin określonej w umowie. Na tej podstawie potwierdzono wykonanie prac.

(akta kontroli str. 1514-1515, 1536-1537, 1539-1540, 1565)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień Izba zauważa, że przepis ustawy wymaga informacji o liczbie godzin. Tej natomiast podane na rachunkach dane nie zawierają.

7. Wykonawcom umów zleceń nr 17/zlec/2020, 19/zlec/2020 i 70/zlec/2020 wypłacono wynagrodzenie niższe od wymaganego art. 8a ust. 2 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tj. niższe od minimalnej stawki godzinowej wynikającej z art. 2 ust. 3a, 3b i 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wpłaty zaniżono łącznie o 223,00 zł brutto.

Wójt wyjaśnił, że kwoty brutto ustalone zostały pomyłkowo.

(akta kontroli str. 1470-1471, 1488-1491, 1565)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, pomimo, iż nadzór pracowników Urzędu nad realizacją umów na usługi doradcze i eksperckie oraz umów zlecenia zawartych z własnymi pracownikami, ukierunkowany był na ich wykonanie, to nie we wszystkich przypadkach wykonawcy zostali rzetelnie rozliczeni z realizacji nałożonych na nich obowiązków umownych. W żadnej z trzech spraw, w których wystąpiły przesłanki uzasadniające naliczenie kar umownych Urząd tego nie uczynił. W przypadku kolejnego wykonawcy nie badano natomiast rzetelnie przesłanek do naliczania kar umownych i nie dokumentowano dla części spraw okoliczności pozwalających na ustalenie, czy i z czyjej winy nastąpiło niedochowanie terminu realizacji zadania. Ponadto nieprawidłowo dokonano w jednym przypadku wypłaty wynagrodzenia, bowiem nie było ono przewidziane umową.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań w celu:

1. zapewnienia składania prawidłowych sprawozdań Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, a także wypełniania procedur wewnętrznych określających obowiązki związane z przekazywaniem dokumentów dotyczących udzielanych zamówień,
2. zapewnienia przestrzegania procedur w zakresie polityki bezpieczeństwa informacji,
3. zapewnienia przestrzegania procedur wewnętrznych regulujących kwestie wyłaniania wykonawców zewnętrznych,
4. rzetelnego wykorzystywania możliwości prawnych wynikających z zawartych umów,
5. zapewnienia w umowach rzetelnych sposobów rozliczeń wykonawców,
6. zapewnienia gospodarności środków wydawanych w ramach programu „Czyste powietrze”,
7. wystąpienia do wykonawcy o zwrot nienależnie wypłaconego wynagrodzenia,
8. naliczenia kar umownych w związku z trzema stwierdzonymi w toku kontroli przesłankami,
9. zapewnienia rzetelnego rozliczania wykonawców z obowiązków nałożonych na nich umowami,
10. zapewnienia rzetelnej oceny przesłanek uzasadniających aneksowanie umów,
11. zapewnienia wynagrodzenia z tytułu umów zleceń nie naruszającego przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
12. zapewnienie składania przez zleceniobiorców informacji o liczbie godzin przepracowanych w ramach umowy zleceń,
13. wypłacenia zleceniobiorcom wyrównania do poziomu minimalnego wynagrodzenia,
14. zapewnienia właściwej kontrasygnaty przed zaciągnięciem zobowiązania pieniężnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 2 września 2022 r

Kontroler
Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki



.....
podpis

